



Nouveau Réseau de Proximité : Pour que précipitation ne rime pas avec impréparation

Après plusieurs mois d'attente, notre Ministre a lancé les opérations du vaste chantier du nouveau réseau de proximité. Désormais nous avons connaissance de ce que devrait être la DGFIP à moyen terme. **Une administration aux implantations de service resserrées qui tente de concilier cette contraction avec les aspirations d'une présence renforcée des services publics exprimée par une partie de nos concitoyens.**

Ce nouveau réseau de proximité est clivant à l'extrême. Il fédère les mécontentements exprimés par les usagers, les élus, les agents, dont les cadres qui sont tous affectés par cette concentration inédite.

Le SCSFiP a toujours porté une vision dynamique et valorisante de la DGFIP et de celles et ceux qui en ont fait une administration reconnue pour sa compétence, son professionnalisme, sa capacité à porter de profondes évolutions et donc à se réformer.

Nous menons une réflexion approfondie sur la position à adopter à l'égard de cette réforme. Les débats sont libres, riches et reflètent toutes les tendances. Il nous est apparu nécessaire de dresser un état des lieux des enjeux, si possible objectif, à ce stade de la concertation.

Par rapport aux évolutions de structures que la DGFIP a connues ces dernières années, c'est sans doute la première fois que la question de son organisation territoriale fait l'objet d'un portage politique aussi fort. Le politique a définitivement pris le pas sur l'administratif. Nous étions nombreux à critiquer les Ministres qui, au dernier moment, renonçaient à signer l'arrêté de fermeture de telle ou telle implantation de la DGFIP que nous avions minutieusement préparée. Ce ne serait manifestement plus le cas, mais gageons que certaines décisions ne manqueront pas de semer un trouble certain.

Cette volonté politique doit-elle s'imposer à nous et le cas échéant, avec quelle limite ? Nous sommes des fonctionnaires loyaux et respectueux des institutions. Pour autant, la mise en œuvre quotidienne de cette réforme nous incombe et il est indispensable que nous puissions nous exprimer et surtout que nous soyons entendus. Les points de vigilance sont nombreux et les besoins de mesures d'accompagnement tout autant. Nous les aborderons infra. La nature des réponses et des actes nous éclaireront sur la volonté (ou pas) du politique de donner aux cadres les moyens de mettre en œuvre une telle réforme.

La disparition des structures de petite taille est de nature à faire consensus tant nous constatons au quotidien les difficultés de gestion qu'elles génèrent : gestion fragile des effectifs, polyvalence nécessaire pas toujours garantie, conseil aux collectivités à géométrie variable, problématique des SIP/SIE interrogent sur la pertinence du modèle. Dans le même temps, la création de services de grande taille n'est pas exempte d'inconvénients. À ce titre, la taylorisation du travail et la spécialisation à outrance génèrent des inquiétudes légitimes.

Mais là aussi, la réalité est tenace. Les suppressions d'emplois seront au rendez-vous et l'honnêteté intellectuelle nous impose d'établir le lien de cause à effet avec le nouveau réseau de proximité même s'il faut également tenir compte d'autres réformes (zéro cash, PAS, suppression de la TH...).

La volonté d'offrir plus de points de contact aux citoyens avec les services de la DGFIP répond, nous en sommes convaincus, à une réelle attente. Par contre, la volonté de dé-métropolisation du réseau, présentée comme une demande des personnels par le Ministre nous laisse plus circonspects si l'on regarde les réactions desdits personnels aux projets présentés. Ce concept, issu d'une vision très « francilienne » et « budgétaire », nous semble être porteur de réels risques sur la continuité des missions.

Dans ces conditions, quelle devrait être notre attitude ? Trois options sont envisageables.

- l'opposition frontale
- l'acquiescement respectueux
- la discussion ouverte

Nous avons la conviction qu'il ne ressortira rien de positif d'une confrontation, ni pour les agents, ni pour les cadres, ni pour les usagers quelle que soit sa nature. **Le SCSFIP ne s'associera à aucun mouvement dont l'objectif ne tendra qu'à l'instrumentalisation politique de cette réforme.**

Adopter un consentement tacite n'est pas non plus concevable au regard des enjeux concernés pour chacun d'entre nous.

Notre ADN nous guide vers la recherche d'un but unique : la réussite de cette transformation générale et la constitution de fondements solides pour la DGFIP de demain. Pour y parvenir, nous devons contribuer aux débats et démontrer notre capacité à être des acteurs de la transformation, forts de notre connaissance du réseau et de notre maîtrise des problématiques métiers.

De nombreux sujets doivent être portés, de nombreuses questions sont à ce jour sans réponse. Notre action doit permettre de rendre réaliste le projet, condition première à ce que les cadres que nous sommes puissent se l'approprier et le mettre en œuvre.

Ces sujets de réflexions peuvent se regrouper autour de trois grands items :

1. les métiers et la profonde évolution des modèles de management mis en œuvre au sein de la DGFIP
2. une informatique moderne répondant aux enjeux organisationnels de la DGFIP
3. des moyens à la hauteur des ambitions de la DGFIP

1. Un nouveau modèle managérial

Le pilotage du réseau va prendre une nouvelle dimension. À cet égard, la création d'une structure transversale au sein de la Direction générale pour gérer ce projet, annoncée début juillet, est toujours attendue. Or, elle aurait dû selon nous, être mise en place bien en amont de toute diffusion de cartes ou autres communications parfois contradictoires.

Face à une telle évolution du réseau, aux conséquences bien plus radicales que la fusion DGI/DGCP, la Direction générale ne peut laisser les directions locales seules face aux agents, usagers et autres partenaires.

Il est attendu par la Direction générale des gains de productivité significatifs avec la création de services de taille plus importante. Mais cette nouvelle réorganisation des structures se révélera rapidement insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'une réflexion approfondie sur l'exercice

des missions. À ce stade, le projet du nouveau réseau de proximité se bâtit sans participation réelle des métiers. Il est urgent de remédier à cette omission.

La mise en œuvre des processus métier de la DGFIP est encore calquée sur des pratiques datées, générant une multiplicité de tâches et d'outils nécessaires au fonctionnement de processus chronophages qu'il est absolument nécessaire de faire évoluer.

Au sein de la DGFIP, il était souvent énoncé que les cadres devaient être avant tout des techniciens. L'émergence de services de grande taille associée à une organisation des futures structures de terrain par trop industrielle génèrent une réelle inquiétude chez les agents qui voient poindre un exercice professionnel déshumanisé au sein duquel les tâches à faible valeur ajoutée domineront. Elle nécessite donc la promotion d'une véritable culture du management. Désormais, les cadres (chefs de services ou adjoints) devront recevoir une véritable formation au management (interministérielle, voire encore plus ouverte sur l'externe) et leurs aptitudes en la matière devront être évaluées régulièrement (dans un environnement à professionnaliser encore).

Maintenant que des propositions relatives à la doctrine d'emploi des futurs conseillers SPL et l'articulation de leurs missions avec celles des futurs Services de Gestion Comptable sont présentées, la refonte du réseau comptable constitue une opportunité unique pour rééquilibrer au sein de la DGFIP le déploiement des indices « lettre » entre fonctions administratives et comptables. En la matière, seul le niveau des enjeux gérés, qu'ils soient managériaux, financiers ou encore stratégiques doivent présider à leur attribution. Il est évident qu'aujourd'hui, les cadres - et notamment les IP et AFIPA - exerçant des missions à forts enjeux dans les directions locales mais aussi dans les directions spécialisées (informatique, contrôle fiscal...) ou en Centrale souffrent d'un manque de reconnaissance professionnelle. Si ce volet n'est pas traité en même temps que le projet de transformation, l'incompréhension des cadres supérieurs devant faire cette transformation ne cessera de grandir. Il ne faut pas que la Direction générale écarte ces cadres de ses réflexions sur la future répartition des indices.

Par ailleurs, le suivi à distance de l'activité de services de direction faisant l'objet d'un dépaysement au sein ou hors du département, le pilotage et l'évaluation du télétravail nécessiteront une formation spécifique des encadrants.

De plus, il est patent qu'une part essentielle de la transformation de notre administration dépendra de la capacité de l'encadrement à traiter les situations individuelles problématiques que le nouveau réseau de proximité va générer. Les difficultés que rencontreront les agents pour faire face à une mobilité géographique ou fonctionnelle ne trouveront de réponses adaptées que si ces dernières peuvent être envisagées et mises en œuvre localement.

Dans ce domaine, on pressent d'ores et déjà que la géographie revisitée ou encore la dé-métropolisation, telles qu'elles sont envisagées, font peser un risque majeur pour la bonne exécution des métiers. En fonction des options envisagées, nombre de nos collaborateurs vont devoir faire des choix concernant leurs affectations futures. Il est prévisible que nombre d'entre eux vont privilégier des critères géographiques, de proximité de leur domicile, de facilités d'accès. Cette réorganisation sera étalée sur 3 ans, mais des départs et des demandes de mutation se produiront, au plus vite pour éviter les changements de résidence, qui risquent fortement de désorganiser les services et de faire perdre une part importante de compétences et d'efficacité.

Prenons l'exemple du dépaysement d'un service, quelle que soit sa nature, qui quitte une métropole pour rejoindre une localisation dans laquelle l'implantation d'emplois publics est jugée pertinente. Il est plus que probable que les collègues en place ne suivront pas leur mission ou qu'un nombre significatif d'entre eux pourront faire valoir leur droit à pension. Qui va assurer la mission dans le département de destination ? Le transfert métier se fera-t-il en une fois ou par tranche ? En tout état de cause, un ambitieux programme de formation professionnelle devra être

mis en œuvre. Et malgré tout, la montée en puissance prendra un certain temps. Dans le même temps, la qualité de la prestation ne saurait souffrir de la moindre défaillance alors même que les zones à risques se multiplient.

L'encadrement devra pouvoir faire preuve d'imagination. Pour ce faire, il devra disposer de réelles marges de manœuvre opérationnelles dans la gestion quotidienne pour répondre aux difficultés rencontrées par les agents, tant sur le plan personnel que dans l'exécution de leurs missions.

Il est évident que la transformation de la DGFIP passera par un volet RH ambitieux et surtout géré au plus près des réalités des agents et des cadres. Ainsi, le déshabillage récent des services RH de proximité au profit des CSRH va vite se révéler être un handicap dans cet accompagnement. Il faut que la Direction générale évalue rapidement le besoin d'encadrants RH pour accompagner la transformation de la DGFIP. Si le volet RH est mal préparé, le projet d'ensemble n'y résistera pas.

Enfin, il est indispensable que la relation de confiance qui devrait normalement exister entre la Direction générale, ses cadres supérieurs et son réseau déconcentré soit à nouveau un objectif fort de notre Directeur Général. Nous serons extrêmement attentifs à la déclinaison des modalités de sa mise en œuvre.

2. Une informatique de conquête

Au regard de l'ambition du Nouveau Réseau de Proximité (NRP) et de la volonté affichée du Ministre d'aller vers une administration encore plus numérique, l'informatique constitue une clé de la réussite ou de l'échec de l'opération.

Le premier écueil résulte de la capacité des réseaux informatiques à faire face à une nouvelle organisation géographique de la DGFIP.

L'ensemble des supports informatiques des métiers de la DGFIP sera-t-il au niveau de ce qu'exige la création de services concentrés, dans des lieux qui pourraient être aléatoirement desservis sur le plan des réseaux ? La « taille des tuyaux », si souvent invoquée en cas de difficulté en la matière, sera-t-elle suffisante ?

Par ailleurs certaines évolutions informatiques sont indispensables pour mener à bien les restructurations envisagées. Trois exemples pour illustrer l'étendue des chantiers à mettre en œuvre.

- le découplage tant attendu des périmètres géographiques des SIP et des SIE. Certaines évolutions (PAS, suppression de la TH) vont plus que sensiblement modifier le contenu des missions des SIP et des fusions nombreuses sont prévisibles. Ces dernières ne seront pas transposables systématiquement aux SIE correspondants. L'évolution préalable des référentiels informatiques est donc indispensable. Elle devrait intervenir en 2020.
- les délais de réalisation des Transferts-Réorganisation-Fusion (TRF) pour lesquels il est indiqué qu' « *il n y a, a priori, pas de difficultés* ». Il est essentiel que les traitements TRF puissent être exécutés dans des délais qui ne dépasseraient pas le premier trimestre de chaque année. À défaut le démarrage des services de gestion comptable risque d'être particulièrement douloureux et concourir à fragiliser la réforme elle-même.
- l'outil d'imputation automatique des encaissements figurant sur les relevés Banque de France. Que ce soit dans les SIP, dans les SIE, dans les futurs back-office ou dans les structures hospitalières fusionnées, le traitement quotidien des encaissements figurant sur les relevés Banque de France va présenter un niveau de difficultés jusqu'alors inédit. L'intelligence artificielle souvent présentée comme la solution à tous les problèmes semble rencontrer des difficultés à s'y retrouver. Le logiciel Héra testé dans les trésoreries

hospitalières ne répond que très partiellement aux attentes des utilisateurs. Là encore des travaux sont annoncés pour les SIP, des alternatives (ouverture d'un compte DFT par collectivité) au compte courant unique sont envisagées mais sans qu'aucune précision calendaire ne soit fournie.

Le travail à distance ou le télétravail constituent un enjeu majeur de la transition vers une nouvelle organisation. Il est indispensable que la DGFIP soit en capacité de satisfaire les nombreuses demandes en la matière sans limite ou contingentement matériel ou technique. Il en sera de même pour les points de contact dont l'efficacité se mesurera à l'aune des moyens informatiques déployés et de leur performance.

Enfin, il est indispensable que la DGFIP puisse engager une refonte de nombre de ses applications métiers. En effet, les gains de productivité attendus de la concentration des services atteindront rapidement leur limite et ceux à venir découleront nécessairement, à périmètre constant, de la capacité de la DGFIP à travailler en profondeur et dans les meilleurs délais sur son environnement informatique et ses process de gestion.

3. Des moyens en matière d'accompagnement

Les emplois

Le Ministre a annoncé 5 775 suppressions d'emplois à Bercy d'ici la fin du quinquennat qui seront manifestement en grande partie supportées par la DGFIP.

Maintenant que le quantum est connu, il est indispensable que les directions locales puissent disposer de la déclinaison locale de ces suppressions d'emplois pour les années à venir, ne serait-ce que pour démontrer à leurs nombreux détracteurs qu'elles disposeront encore des moyens nécessaires pour faire fonctionner l'ambitieux programme d'accueil des usagers sur l'ensemble du territoire. Il est absolument primordial par ailleurs que cette visibilité de suppressions leur soit communiquée sans délai pour les années 2020 à 2022.

En effet, comment calibrer les services et donc comment déterminer certains besoins sans connaître cette volumétrie ?

La triviale réalité immobilière

Déplacer des services, créer des entités regroupant un nombre significatif d'agents nécessitent une réflexion, des recherches et des négociations pour trouver des locaux adaptés aux besoins définis à un coût acceptable (la gratuité espérée par certains traduit une forme de condescendance à l'égard des collectivités qui aura beaucoup de mal à prospérer).

Trouver des locaux de bureau de surface non négligeable est une problématique structurante qui ne peut être repoussée dans le temps. Sans locaux, pas de services.

Quant à l'idée qui semble considérer que les collectivités, mises en concurrence pour accueillir des services et des agents de la DGFIP, vont à la demande faire émerger des solutions immobilières de nature à la satisfaire à très court terme, elle semble très ambitieuse et surtout bien éloignée de nombre de réalités du terrain.

Par ailleurs, il ne faudra pas oublier les immeubles domaniaux dont la vétusté est malheureusement souvent relevée et dont la rénovation et l'adaptation seront de nature à améliorer les conditions de travail des agents.

En tout état de cause, des moyens budgétaires seront nécessaires. Peut-on espérer que les gains générés en matière de loyers par la disparition de nombreuses prises à bail soient dans un premier temps consacrés aux opérations immobilières que le nouveau réseau de proximité va générer ?

* * *
* *
*

La restructuration du réseau de la DGFIP, de ses modes de fonctionnement, l'adaptation indispensable de ses outils informatiques et la prise en compte de la réalité du terrain ne peuvent souffrir la précipitation.

Si l'objectif est de nourrir encore une fois un rapport de la Cour la Comptes pointant l'impréparation de cette réorganisation et les risques qui en découlent pour les comptes de l'État, tous les critères sont à ce jour remplis.

La publication des cartes le 6 juin aurait dû être l'aboutissement d'un cheminement métier. À cet instant, c'est l'inverse qui se produit, chacun sur le terrain courant après un cheminement métier pour justifier le contenu de sa carte.

L'optimisme est affaire de volonté. Manifestement, notre Ministre et notre Directeur général présentent en la matière de remarquables aptitudes. Une nouvelle fois, notre objectif n'est pas de rejeter toute idée d'évolution, mais de mener une réflexion sur l'exercice des métiers, de se doter des outils nécessaires à une démarche réussie de restructuration de la DGFIP, le tout en donnant à ceux qui auront la charge de la mettre en œuvre sur le terrain l'opportunité de s'exprimer et de faire valoir leur vision de ce que la DGFIP devrait être tant en matière d'organisation que de modernisation des process métiers.

Le Bureau du SCSFIP